



BMWi-Eckpunktepapier *Ausschreibungen für die Förderung von Erneuerbaren-Energie-Anlagen* und die BWE- Stellungnahme

Bereits im Sommer 2016 soll in Bundestag und Bundesrat das neue EEG 2016 beschlossen werden, dem als Vergütungsmodell künftig Ausschreibungen für die Förderung von Erneuerbaren-Energie-Anlagen zugrunde liegen werden.

Viel Unsicherheit herrscht in der Erneuerbare-Energien-Branche um das Thema Ausschreibungen, vor allem in Hinsicht auf die fundamentalen Faktoren Planungssicherheit und Wirtschaftlichkeit. Trotz des fortgeschrittenen Planungsstadiums des BMWi fallen die Reaktionen von EE-Verbänden vorwiegend ablehnend aus. Für Hermann Falk, den Geschäftsführer vom Bundeverband für Erneuerbare Energien (BEE), macht die Politik mit dem Ausschreibungsmodell einen Schritt zurück. Der Bundesverband Windenergie (BWE) lehnt Ausschreibungen weiterhin als ein „ungeeignetes Instrument, um die Förderung der Erneuerbaren Energien kosteneffizienter zu gestalten, die EE-Ausbauziele zu erreichen und die Akteursvielfalt zu erhalten“ ab.

In der nachfolgenden Zusammenfassung sollen die Grundzüge des ersten Eckpunktepapiers *Ausschreibungen für die Förderung von Erneuerbaren-Energie-Anlagen* von Ende Juli in Bezug auf die Windenergie an Land und auf See, die wichtigsten Aspekte der BWE-Stellungnahme und die Anpassungen und Konkretisierungen im vom BMWi überarbeiteten Eckpunkte-papier *EEG-Novelle 2016* vom 25. November 2015 vorgestellt werden. Letzteres enthält bereits einige Vorschläge und Optimierungen aus den 177 Stellungnahmen von Bundesländern, Verbänden und Unternehmen, die beim BMWi eingegangen sind. Ein übersichtlicherer, tabellarischer Vergleich über alle drei hier vorgestellten Papiere erfolgt am Ende der vorliegenden Zusammenfassung.



Übersicht zu den Inhalten des ersten BMWi-Eckpunktepapiers

- Einleitung
 - mit Hintergründen, Zielstellung, Zeitplan und Zusammenfassung
- Übergreifende Fragen des Ausschreibungsdesigns
 - Ausschreibungsgegenstand und Rahmenbedingungen
 - Akteursvielfalt und Ausnahmeregelungen
- Windenergie an Land
- Windenergie auf See
- Photovoltaik
- Biomasse, Wasserkraft und Geothermie

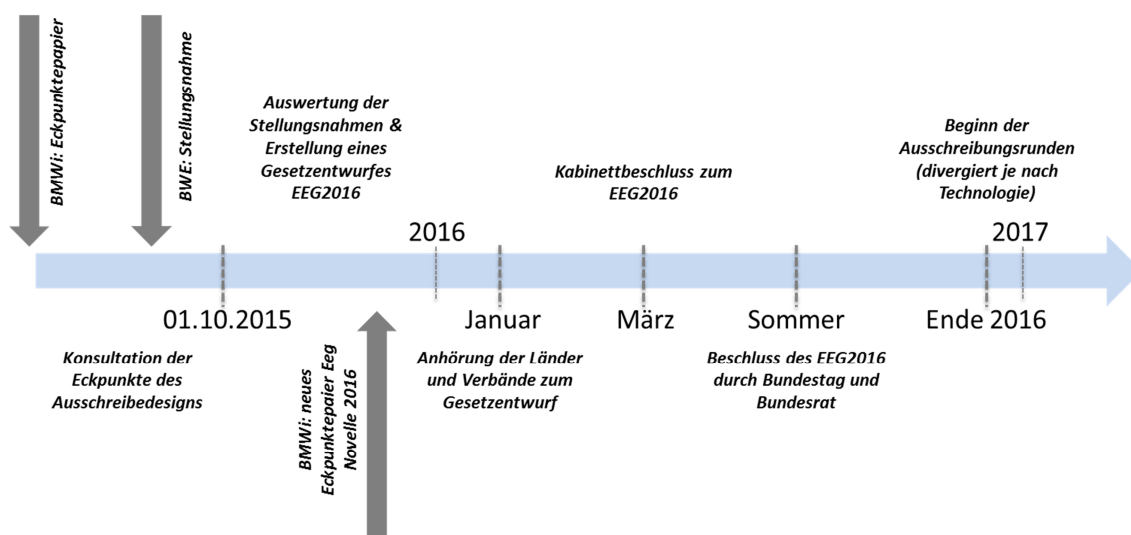


Abbildung 1: Ablauf der Konsultation und des Gesetzgebungsverfahrens



Windenergie an Land im ersten Eckpunktepapier des BMWi

Ausschreibungsverfahren, Ausschreibungsgegenstand und Freigrenzen

- die Bieter benennen einmalig verdeckt jeweils die Menge der installierten Leistung, für die sie eine Förderberechtigung erhalten wollen und bieten einen bindenden, anzulegenden Wert/ Anfangsvergütung für die Berechnung der gleitenden Marktprämie
- die „Pay-as-bid“-Preisregel wird bevorzugt, da sie einfach, verständlich, mit wenig administrativem Aufwand verbunden und kaum anfällig für Absprachen ist
- wenn die Gebote die ausgeschriebene Menge übersteigen, erhalten die Bieter mit den niedrigsten anzulegenden Werten den Zuschlag, bis das Ausschreibevolumen erreicht ist
- es wird keine Obergrenze für die Größe der Projekte geben (auch nicht in Bezug auf eine Flächeneinschränkung)
- kleine Anlagen unter einer installierten Leistung von 1 MW bleiben in der Festvergütung und nehmen nicht an den Ausschreibungen teil
- für Ausschreibungen wird ein Höchstpreis festgelegt und veröffentlicht, um überteuerte Gebote auszuschließen; ein Mindestpreis ist hingegen nicht vorgesehen
- Ausschreibungen sollen 3 bis 4 Mal im Jahr stattfinden, um lange Wartezeiten zu vermeiden und den Bietern, die keinen Zuschlag erhalten haben, eine Teilnahme an der nächsten Ausschreibungsrunde zu ermöglichen
- das jährliche Gesamtausschreibungsvolumen wird gleichmäßig auf die Ausschreibungsrunden verteilt

Teilnahmevoraussetzungen

- Zielkonflikt: die Realisierungswahrscheinlichkeit kann durch Qualifikationsanforderungen (z.B. finanzielle Sicherheiten oder materielle Qualifikation in Form von nachzuweisendem Projektfortschritt) und Pönalen bei Verzögerung und Nichtrealisierung erhöht werden – dadurch werden jedoch Risiken und Eintrittsschwellen für potenzielle Bieter erhöht → negative Auswirkungen auf Bieter- und Akteursstruktur möglich
- es werden eine hohe materielle Qualifikation (Genehmigung nach BImSchG) und eine niedrige finanzielle Präqualifikation („Bid-Bond“ in Höhe von 30 €/ kW installierter Leistung der Gebotsmenge) vorgeschlagen
- das Projekt muss innerhalb von 36 Monaten nach dem Zuschlag vollständig in Betrieb gehen
- nach 24 Monaten fällt sukzessive Pönale an:
 - nach 24 Monaten nicht in Betrieb: 1. Teilpönale 10 €/ kW
 - nach 28 Monaten nicht in Betrieb: 2. Teilpönale 10 €/ kW
 - nach 32 Monaten nicht in Betrieb: restliche Pönale wird fällig
 - nach 36 Monaten nicht in Betrieb: Förderberechtigung wird entzogen
 - teilweise Inbetriebnahme führt zu anteiliger Pönale bzw. Förderung



Neue Rolle des Referenzertragsmodells bei der Ausschreibung: Vorschlag des IE Leipzig

- bisher ermöglicht das Referenzertragsmodell die standortdifferenzierte ausgleichende Vergütung der jeweiligen Windparks
- bei Einführung der Ausschreibung wird dem Referenzertragsmodell eine neue Rolle bzw. Aufgabe zukommen: durch eine Angleichung der potentiellen Projektrenditen und eine stärkere Differenzierung der Referenzstandortgüte (vor allem im Bereich zwischen 70 und 90 Prozent und 130 und 150 Prozent), soll Standorten bundesweit die erfolgreiche Teilnahme an Ausschreibungen ermöglicht werden
- insgesamt sollen Standorte unterschiedlicher Windgüte einfacher in Wettbewerb zueinander treten

Windenergie auf See im ersten Eckpunktepapier des BMWi

Prämissen für die Ausgestaltung eines Offshore – Ausschreibungsmodells

- Zielkonflikt: Frühe Ausschreibungen ermöglichen besseres Abschätzen der Kosten und ein realistischeres Angebot und erhöhen die Realisierungswahrscheinlichkeit. Erhält der Bewerber keinen Zuschlag, liegen die Kosten für den Bieter jedoch sehr hoch – bei späteren Ausschreibungen würde dies vermieden werden
- hohe Kosten bei Netzanbindung erfordert effiziente und bedarfsgerechte Netzplanung im Ausschreibungsprozess
- es muss eine Übergangsphase für bereits geplante/ genehmigte Projekte geben

Eckpunkte eines zentralen staatlichen Systems

- eine zentrale Stelle wählt in einer 2jährigen Vorentwicklung vor der Ausschreibung Standorte für Offshore-Windenergie aus (Kriterien u.a. Umweltprüfung, Baugrundvoruntersuchung, Schifffahrtskollisionsanalyse, Windgutachten...)
- alle Teilnehmer der Ausschreibung erhalten die Daten aus der Vorentwicklung
- den Zuschlag erhält wieder der Bieter mit dem niedrigsten Angebot, welcher daraufhin das Planfeststellungsverfahren und das Verfahren zur Baufreigabe durchführt (Verkürzung auf max. 3 Jahre durch Vorentwicklung)
- die Ausschreibungsgewinner übernehmen die Kosten für Personal- und Sachmittel der zentralen öffentlichen Stelle
- parallel zur Flächenvorentwicklung findet auch die Planung und die EU-weite Ausschreibung der Netzanbindung durch den Übertragungsnetzbetreiber statt
- erste Offshore-Windparks dieses Ausschreibungssystems gehen 2024 in Betrieb (Nordsee)



Einmalauktion als Übergangssystem

- zeitnah nach Inkrafttreten des EEG 2016 sollen in einer Ausschreibungsrunde bis zu 2.400 MW für Projektrealisierungen von 2021 – 2023 ausgeschrieben werden
- an dieser Einmalauktion dürfen Projektentwickler und Investoren teilnehmen, deren Offshore-Windparkprojekte in Zone 1 und 2 bereits genehmigt bzw. in der Planung weit fortgeschritten ist und die an einem bereits in Auftrag gegebenen oder in O-NEP bestätigten Netzanbindungssystem liegen (in der Ostsee auch Projekte in der AWZ bzw. ohne bestätigtes Netzanbindungssystem)
- den in der Einmalauktion nicht bezuschlagten Projekten stehen danach die Ausschreibungen des „zentralen Systems“ zur Verfügung sowie ein finanzieller Ausgleich zu (welcher sich an den durchschnittlichen Projektentwicklungskosten orientiert), wenn sie auf die Genehmigungsrechte verzichten und ihre Daten der zentralen staatlichen Stelle



BWE Stellungnahme: Übergreifende Fragen im Ausschreibungsdesign

Rahmenbedingungen der Ausschreibungen

- BWE bekräftigt nochmals, dass Ausschreibungen kein geeignetes Instrument sind, um die im EEG 2014 definierten Ziele (Kostenbegrenzung, Ausbausteuerung, Marktnähe, Erhalt der Akteursvielfalt) zu erreichen
- BMWi geht nach Auffassung des BWE hohes Risiko mit Umstellung auf Ausschreibungsmodell ein (wenig positive Erfahrungen mit Ausschreibungsmodell im Ausland/ kein Pilotverfahren)
- konkret benannte Risiken:
 - Verunsicherung der Investitionsbereitschaft in den EE
 - Verteuerung von EE-Projekten wegen höherer Investitionsrisiken
 - Verlust der Akteursvielfalt
 - Nichterreichen der im EEG definierten Mengen- und nationaler Ausbauziele
 - Akzeptanzverlust der Energiewende wegen höherer Kosten und wenig Bürgerbeteiligung

Ausschreibungsgegenstand und -volumen

- BWE unterstützt die im EEG 2014 definierte gleitende Marktprämie als Gegenstand zukünftiger Ausschreibungen
- BWE argumentiert, dass Ausschreibung bestimmter Mengenkontingente in falsche Richtung führt und technische und qualitative Aspekte vernachlässigt
- BWE unterstützt Ausschreibungsrahmenbedingungen, nach denen Bieter die Menge der geplanten installierten Leistung und einen anzulegenden Wert/ Anfangsvergütung benennt
- BWE unterstützt die vom BMWi vorgeschlagene „Pay-as-bid“-Preisregel, da sie einfach, verständlich, mit geringem administrativem Aufwand umzusetzen und weniger anfällig für Absprachen ist
- Anpassung des Ausbauvolumens für die Ausschreibungen auf jährlichen Brutto- statt Netto-Zubau, denn nur so können z.B. schwankende Zahlen bei Repowering-Projekten berücksichtigt werden
- außerdem empfiehlt der BWE in den ersten Jahren einen Sicherheitsaufschlag von 10 %, um nicht realisierte Projekte auszugleichen und die definierten Ausbauziele zu erreichen
- eine Veränderung des auszuschreibenden Volumens sollte nur mit großer Vorlaufzeit geschehen
- BWE fordert Einführung einer maximalen Zuschlagsgröße je Ausschreibungsrunde: Um einer Marktligopolisierung vorzubeugen, sollte das maximale Zuschlagsvolumen pro Bieter bei 10 % des jeweiligen Ausschreibungsvolumens liegen



- der BWE spricht sich gegen den vom BMWi geplanten Höchstpreis aus, da er dem Ziel der wettbewerblichen Bildung des Marktpreises widerspricht
- wenn dennoch die Einführung eines Höchstpreises vorgenommen wird, soll er durch einen Mindestpreis begleitet werden (so werden „überhöhte“ und „marktruinöse“ Preise unterbunden)
- die vom BMWi vorgeschlagenen quartalsweisen Ausschreibungen hält der BWE für gangbar und schlägt sogar bis zu 6 Ausschreibungen pro Jahr vor

Akteursvielfalt/ Ausnahmen von der Ausschreibung

- BWE sieht die Akteursvielfalt gefährdet und erwartet mit jetzigem BMWi-Ausschreibungsmodell massiven Umbruch bei den Marktteilnehmern
 - potentielle Gewinner des Ausschreibungssystems sind finanziell starke, professionell aufgestellte Bieter
 - Verlierer sind kleinere, finanziell weniger gut ausgestattete Marktteilnehmer, für die das Bieterisiko sehr hoch erscheint
- BWE bewertet die meisten Vorschläge des BMWi zum Schutz der Akteursvielfalt als nicht weitreichend genug
- BWE fordert die Umsetzung der Onshore-Windenergie Ziff. 127 der UEBLL (Europäische Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien) in deutsches Recht: Die dort zu findende de-minimis-Regelung (6 MW oder 6 Erzeugungseinheiten) interpretiert der BWE als 6 Erzeugungseinheiten mit jeweils maximal 6 MW installierter Leistung
- für die Vergütung der Projekte, die unter diese de-minimis-Regelung fallen, schlägt der BWE folgendes vor:
 - Bieter bewirbt sich um Zuschlag außerhalb der regulären Ausschreibung, jedoch im Rahmen einer Auktionsrunde
 - Voraussetzung ist Genehmigung nach BImSchG
 - Vergütung liegt 10 % über dem markträumenden Preis, der sich aus der Ausschreibungsrunde ergibt
 - Volumen der Projekte nach Ausnahmeregelung werden auf das Ausschreibungsvolumen angerechnet

Teilnahmevoraussetzungen und Zuschlagserteilung

- BWE begrüßt BImSchG-Genehmigung als materielle Präqualifikation an Ausschreibungen, sieht jedoch keinen Mehrwert beim vom BMWi vorgeschlagenen Bid-Bond in Höhe von 30 €/ kW installierter Leistung - eine hohe Realisierungsrate der Projekte wird bereits durch die BImSchG-Genehmigung gesichert
- eine weitere finanzielle Sicherheit führt nur zur Erhöhung der Projektkosten und Bürokratieaufwand
- falls das BMWi dennoch an der Einführung einer weiteren finanziellen Sicherheit in Form des Bid-Bonds festhält, sollte dieser erst nach Bezuschlagung erhoben werden
- die Realisierungsfristen des BMWi hält der BWE für realistisch



- ein vollständiger Verlust der Förderberechtigung nach 36 Monaten sollte möglichst nicht erfolgen: Wenn der Projektträger eine weiterhin geltende BImSchG-Genehmigung vorweisen kann, sollte die Förderberechtigung nicht verfallen/entzogen werden, sondern der Realisierungszeitraum sollte bis Ende der Genehmigung verlängert werden
- eine Übertragung des Zuschlags von einem Projekt auf ein anderes soll auch nach Meinung des BWE ausgeschlossen werden – so wird die Entwicklung eines Zweitmarktes für Förderberechtigungen vermieden
- eine Übertragung des Gesamtprojektes (Projektrechte, BImSchG-Genehmigung und Förderung) sollte hingegen möglich bleiben

Referenzertragsmodell

- dem vom BMWi unterstützten Modell des IE Leipzig stellt der BWE ein eigens entwickeltes einstufiges Vergütungsmodell gegenüber:
 - die Gebote werden auf einen 100%-Referenzstandort abgegeben
 - die jeweiligen Standorte werden auf der Grundlage von Windgutachten eingestuft und es werden Verhältnissfaktoren (zum Referenzstandort) gebildet
 - eine Differenzierung soll bis zu 60%-Standorten erfolgen



Änderungen im BMWi Eckpunktepapier EEG-Novelle 2016

Ausschreibungsdesign

- die Bundesnetzagentur (BNetzA) wird für Photovoltaik und Windenergie an Land jeweils 3-4 Ausschreibungsrunden pro Jahr durchführen
 - 1. Gebotstermin ist der 01. Mai 2017; 2 weitere Ausschreibungsrunden in 2017
 - im Jahr 2018 finden 4 Ausschreibungsrunden statt
 - ab dem Jahr 2019 wird der Turnus auf 3 Ausschreibungen/ Jahr umgestellt, um das Wettbewerbsniveau anzuheben
- das weiterentwickelte, einstufige Referenzertragsmodell soll vergleichbare Wettbewerbsbedingungen in Deutschland schaffen; der Referenzbetrag wird nach jeweils 5, 10 und 15 Jahren überprüft und ggf. angepasst
- der Höchstwert wird auf einen Betrag von 8,9 Ct/kWh festgelegt und jährlich automatisch um 1 % abgesenkt (die BNetzA kann den Wert je nach Wettbewerbs- und Kostensituation auch um bis zu 5 % höher oder niedriger ansetzen)
- die bezuschlagten Projekte sollen innerhalb von zwei Jahren realisiert werden
 - nach insgesamt 30 Monaten verfällt der Zuschlag (diese Frist kann einmalig verlängert werden, wenn das Projekt beklagt wird)
 - die sukzessive Pönale bleibt bestehen, eine Anpassung der Zahlungsfristen auf Grund des früher gewählten Zuschlagverfalls ist jedoch nicht genauer aufgeführt
- die Einhaltung des festgelegten Ausschreibungsvolumens soll weiterhin über die Ausschreibungsmenge gesteuert werden, welche jedoch in Abhängigkeit von der tatsächlichen Entwicklung jährlich formelbasiert angepasst werden soll:

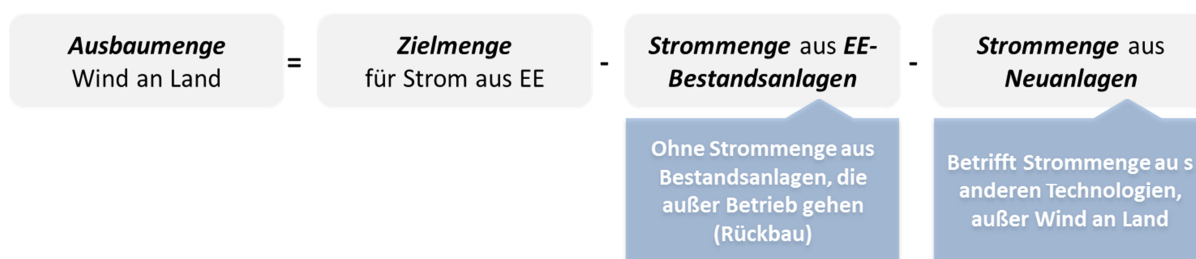


Abbildung 2: Formel zur Festlegung der Ausschreibungsmenge
(Quelle: EEG Novelle 2016 des BMWi, Seite 8)

- bei der Windenergie an Land führt die Formel zu Beginn zu einer Ausschreibungsmenge von etwa 2.900 MW (brutto)
 - ggf. kann die Formel eine Ausschreibungsmenge von weniger als 2.000 MW ergeben – in diesem Fall beträgt die Mindestausschreibungsmenge 2.000 MW



Komparative Übersicht über BMWi- und BWE-Positionen

BMWi Eckpunktepapier 07/15	BWE Stellungnahme	BMWi Eckpunktepapier 11/15
Gleitende Marktprämie als Ausschreibungsgegenstand	hält BWE für angemessen	Keine Veränderungen/ Anpassungen
Preisregel „Pay-as-bid“	hält BWE für bürokratisch unaufwendig und geeignet, um Preisabsprachen auszuschließen	Förderhöhe richtet sich grundsätzlich nach dem eigenen Gebot („Pay-as-bid“)
3-4 Ausschreibungen im Jahr	4 (quartalsweise) Ausschreibungen gangbar, auch Erhöhung des Turnus auf 6 Ausschreibungen/Jahr denkbar	1. Gebotstermin: 01.05.2017, 2017 noch 2 weitere Ausschreibungsrunden; 2018 4, ab 2019 nur noch 3 Ausschreibungsrunden pro Jahr
Ausschreibungsvolumen: Jährlicher Nettozubau/ Ausschreibungen im Jahr	Anpassung des Ausschreibungsvolumens auf Brutto statt Nettozubau + 10 % Sicherheitsaufschlag, um nicht realisierte Projekte auszugleichen	In Abhängigkeit von der tatsächlichen Entwicklung wird die Ausschreibungsmenge jährlich formelbasiert angepasst (Formel: siehe oben)
Materielle Präqualifikation: BImSchG-Genehmigung	geeignete und ausreichende Präqualifikation	Keine Veränderungen/ Anpassungen
Finanzielle Präqualifikation: Bid Bond in Höhe von 30 €/kW installierter Leistung	schwer tragbar für „kleine Bieter“ – im Falle der Einführung des Bid Bonds fordert BWE eine Zahlung <u>nach</u> Bezuschlagung	Für Gebote muss eine Sicherheit (30 €/kW) hinterlegt werden, um zu zeigen, dass die Gebote „ernst gemeint“ sind
Einführung eines Höchstpreises	widerspricht wettbewerblicher Bildung eines Marktpreises – im Falle der Einführung des Höchstpreises spricht sich BWE für gleich-zeitig geltenden Mindestpreis aus	Es gilt ein vorab veröffentlichter Höchstpreis, den die Gebote nicht überschreiten dürfen
Sukzessiver Verfall der Pönale innerhalb von 36 Monaten	BWE hält Fristen und sukzessiven Verfall der Pönale für realistisch	Zwar steht der Verfalls des Zuschlags bereits nach 30 Monaten an, eine genauere Aufschlüsselung der Pönalfristen erfolgt in dem Eckpunktepapier jedoch nicht
Wegfall des Zuschlags nach 36 Monaten ohne Inbetriebnahme	Solange BImSchG-Genehmigung vorliegt, sollte gesamter Wegfall des Zuschlags vermieden werden	Nach insgesamt 30 Monaten verfällt der Zuschlag (Frist kann max. einmal verlängert werden)
Nichtübertragbarkeit der Förderzusage	BWE stimmt zu, solange eine Übertragbarkeit von Gesamtprojekten möglich bleibt	Zuschläge können nicht auf andere Projekte übertragen werden
Neue Aufgabe des Referenzertragsmodells: Standorten bundesweit Teilnahme an Ausschreibungen ermöglichen (2-stufiges Modell des IE Leipzig)	Einführung eines einstufigen Referenzertragsmodells als Gegenvorschlag: -alle Gebote werden auf einen 100%-Standort abgegeben -Einstufung der Standorte auf Basis von Windgutachten → standortdifferenzierte Vergütung	einstufiges Referenzertragsmodell soll vergleichbare Wettbewerbsbedingungen in ganz Deutschland schaffen (Referenzertrag wird nach 5, 10 und 15 Jahren überprüft)
Schutz der Akteursvielfalt: Ausnahme von Ausschreibungen für Projekte unter 1 MW/ einmalige Projekte	Vorschläge nicht weitreichend genug: BWE fordert Umsetzung der De-minimis-Regelung (Ziffer 127 der UEBLL: für Projekte bis 6 MW oder 6 Erzeugungseinheiten) in deutsches Recht	De-minimis-Regelung wird nicht übernommen, aber es sollen spezielle Beratungs- und Unterstützungsangebote für kleine Akteure initiiert werden



Quellen:

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: *Ausschreibungen für die Förderung von Erneuerbare-Energien-Anlagen*. Eckpunktepapier, 07/2015, URL: <http://www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen,did=721182.html>.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: *EEG-Novelle 2016*. Eckpunktepapier, 11/2015, URL: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/eckpunkte-eeg-novelle-2016,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.

Bundesverband WindEnergie: *Studie Ausschreibungsmodelle für Wind Onshore: Erfahrungen im Ausland*. Juli 2014, URL: https://www.wind-energie.de/sites/default/files/download/publication/ausschreibungsmodelle-fuer-wind-onshore-erfahrungen-im-ausland/bwe_ausschreibungen_wind_onshore_endbericht_09-2014_final.pdf.

Bundesverband WindEnergie: *Stellungnahme des Bundesverbandes WindEnergie e.V. zum Eckpunktepapier des BMWi zu Ausschreibungen für die Förderung von Erneuerbare-Energien-Anlagen*. Oktober 2015, URL: https://www.wind-energie.de/sites/default/files/download/publication/bwe-stellungnahme-zum-bmwi-eckpunktepapier-ausschreibungen-fuer-die-foerderung-von-erneuerbare/20151016_bwe_stellungnahme_ausschreibungen_eckpunkte_final.pdf.